政 治 学 研 究

国家与后发现代化的荣枯
——基于国家自主性和国家嵌入性的分析

孙代尧 刁伟琪

(北京大学 马克思主义学院, 北京 100871)

摘 要: 国家自主性和国家嵌入性是影响后发国家现代化成败的两个关键要素,但无论是自主性还是嵌入性都很难单独发挥作用。可以通过建构一个国家自主性和国家嵌入性模型,以资源配置为视角、以产业升级和产业结构为中介,来分析国家自主性和国家嵌入性对现代化的影响。经案例研究发现,不同类型的组合决定了后发国家现代化绩效的不同。低自主性、高嵌入性国家难以打破固有利益格局;低自主性、低嵌入性国家则无法阻止资源流向强势集团或分利集团;高自主性、低嵌入性国家倾向于汲取资源用于自身消费或整体的福利消耗;兼具较高程度自主性和嵌入性的国家,能够控制资源流向战略产业和先进产业,更有利于现代化。

关键词: 国家自主性;国家嵌入性;后发现代化;资源配置;产业政策

中图分类号:D 034 **文献标识码:**A **文章编号:**1000-5919(2024)02-0022-12

第二次世界大战结束后,亚非拉一大批殖民地半殖民地国家独立为新的民族国家,并开始了自身的现代化过程。后发国家一般存在诸多后发劣势,还要在相对较短的时间内同时实现多方面变革、解决多层次矛盾。因此,与先发国家的现代化相比,后发现代化需要更多"人为"的干预,以控制现代化方向、加快现代化进程,这在客观上要求国家承担重要职责、发挥积极作用。本文在既有研究基础上,结合对后发国家经验现实的观察,发现国家自主性和国家嵌入性是国家在现代化中能否发挥正向作用的关键要素,两者均有高低之分。本文首先对国家自主性和国家嵌入性作概念辨析,然后以国家自主性程度和国家嵌入性程度为坐标轴来建构模型,并运用案例分析方法,从资源配置视角阐释不同的组合与现代化绩效之间的关联机制,以期更全面、清晰和直观地探讨何种类型的国家、何种国家与社会关系有利于后发国家的现代化。

一、国家自主性的理论模型和研究路径

现代民族国家在欧洲建立时,就显露出国家相对于经济领域和阶级领域的关系问题即国家自主性问题。以马克思、韦伯等为代表的思想家提出的分析路径,对国家理论和发展理论的发展产生了重要影响。

马克思、恩格斯关于国家相对于统治阶级的独立性的思想,是从分析国家政权和资产阶级社会阶级的关系中得出的,集中体现在他们对"波拿巴主义"的描述。在《神圣家族》中,马克思、恩格斯分析拿破仑第一帝国时指出,拿破仑已经有了对现代国家的本质的认识,承认并保护"以资产阶级社会的顺利发展、私人利益的自由运动等等"这一现代国家的基础;但与此同时,拿破仑还是把国家看作目的本身,"只要资产阶级社会的最重要的物质利益(即商业和工业)同他的政治利益发生冲突,他就不再顾惜这

收稿日期:2023-11-10
作者简介:孙代尧,北京大学马克思主义学院教授。

些物质利益了”,就“把资产阶级社会当作国家的对头来加以钳制”。① 在《路易·波拿巴的雾月十八日》中,马克思指出波拿巴执政后,在与议会的斗争中不断强化行政权力,到他当选总统后,国家“似乎成了完全独立的东西。和市民社会相比,国家机器已经大大巩固了自己的地位”。② 法兰西第二帝国似乎摆脱了阶级基础的控制,国家利益独立于社会并与社会相对立。恩格斯晚年还从一般意义上指出,国家一经出现就有了“同授权给他们的人相对立的特殊利益”,而具有了“相对独立性”。③ 可见,国家的独立性不是绝对的,只是相对能以更为适当灵活的方式行使“阶级的任务”,并没有改变国家是阶级统治的工具这一基本特征。

韦伯对国家则倾向一种隔离式的分析,国家被看作“垄断合法暴力和强制机构的统治团体”④。而合法暴力的垄断、制度性组织和官僚制的背后,都隐含着国家独立于市场与社会、实现自主行动的可能性。在韦伯看来,理性官僚制是现代国家实现政治统治的理想形式,因为官僚制中的各职位具有非人格化的特征,即处在职位上的人需要执行规定,而不是自己凭感情、关系等做决定,加之专业分工细致、权责清晰、严格服从的等级从属关系,使得国家能够作为一个整体实现与社会一定程度上的“隔离”而得以高效运转。

不过,无论是马克思、恩格斯还是韦伯,其国家自主性思想都限于政治层面的描述剖析,并未将国家自主性与经济发展联系起来,且他们观察研究的对象主要是欧洲先期现代化国家。第二次世界大战后,亚非拉新独立的民族国家呈现出与先期现代化国家不同的历史进程、内外环境和状态特征,需要新的理论加以解释和指引。20 世纪 60 年代,国家自主性问题再次受到关注,以波朗查斯和密利本德为代表的西方马克思主义学者明确提出了“国家相对自主性”的概念。⑤ 他们分别采用结构主义和工具主义的方法,就国家自主性的来源问题展开争论,引发了学术界对这一问题的关注和重视。但波朗查斯和密利本德主要是对经典马克思主义文本中的相关观点进行拓展或改造,并未关注到后发现代化国家的现实问题。

仅仅是采用不同的方法来证明国家存在自主性还远远不够。战后众多发展中国家的现代化进程步履蹒跚,经典现代化理论无法对这一现象作出恰当的解释。面对主流现代化理论的困境,亨廷顿立足于第三世界国家的现状,提出了他的政治秩序论,支持建设强有力的国家,“各国之间最重要的政治分野,不在于它们政府的形式,而在于它们政府的有效程度”⑥。亨廷顿改变了现代化理论的侧重方向,将国家和政治在后发现代化国家中的作用提到首位,影响深远。

20 世纪六七十年代,东亚地区的经济奇迹成为后发现代化中最瞩目的现象,“发展型国家”理论应运而生。美国学者约翰逊在《通产省与日本奇迹》一书中,根据日本现代化的经验提出了“发展型国家”这一概念⑦。其后,怀特、韦德、阿姆斯登等学者也基于对日本、韩国等地区的研究,认为国家在现代化中扮演着重要的角色,应该在产业政策、教育和科技投入等方面积极干预,支持本国企业在国际市场上提升竞争力,而国家自主性是“发展型国家”的核心条件之一。正是“自主性”和“优秀官僚”所构成的国家导致了东亚经济成功发展⑧。这种观点被普遍接受,成为解释东亚模式的代表性理论。与此同时,

---

① 《马克思恩格斯文集》第 1 卷,北京:人民出版社 2009 年版,第 325、326 页。

② 《马克思恩格斯选集》第 1 卷,北京:人民出版社 2012 年版,第 761 页。

③ 《马克思恩格斯选集》第 4 卷,北京:人民出版社 2012 年版,第 609—610 页。

④ 马克斯·韦伯:《经济与社会》下卷,林荣远译,北京:商务印书馆 1997 年版,第 730 页。

⑤ 参见波朗查斯:《政治权力与社会阶级》,叶林等译,北京:中国社会科学出版社 1982 年版;密利本德:《马克思主义与政治学》,黄子都译,北京:商务印书馆 1984 年版。

⑥ 塞缪尔·P. 亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,王冠华等译,上海:上海人民出版社 2008 年版,第 1 页。

⑦ 参见查默斯·约翰逊:《通产省与日本奇迹——产业政策的成长》,金毅等译,长春:吉林出版集团 2010 年版。

⑧ 黄宗昊:《“发展型国家”理论的起源、演变与展望》,《政治学研究》2019 年第 5 期,第 58—71 页。

在欧美政治学界也出现了讨论“找回国家”的热潮①,以斯考克波、诺德林格、梯利等为代表的“回归国家”学派采用国家中心主义的研究范式,强调国家是政治和社会发展的重要主体,并进一步分析了国家的自主性。

但从 20 世纪 80 年代中期开始,发展型国家学派的“国家中心”视角逐渐遭到了批评。学者们指出,以国家自主性、国家能力解释东亚的现代化成就,虽然逻辑关系简洁明确,但并不十分贴合实际情况,因为这忽视了国家与社会之间的联结,存在自外于社会、只见国家的危险。另外,随着时间推进,东亚地区的民主化趋势也日益加强,这同样对原有理论产生了冲击。特别是亚洲金融危机爆发后,“之前被誉为东亚奇迹的经济体几乎在一夜之间就沦落为需要警醒和反思的对象”②。

面对理论与现实的双重挑战,以米格代尔、埃文斯、韦斯等为代表的学者,在反思前人理论的基础上将国家与社会的相互关联层面纳入视野,提出并发展了“社会中的国家”“嵌入式自主”“被治理的互赖”等研究范式。他们承认国家具有不受任何社会组织干预的自主性,但是并不认为国家自主性会“反对”社会,强调在把国家找回来的同时,不把社会踢出去。其中,米格代尔认可国家的自主性特征,但同时强调国家是受社会制约的行动者,发展了一种代表“有限国家”的主张,“我们必须抛弃那种将国家与其他领域隔离,把国家当做独立分析单位的做法”③。韦斯的“被治理的互赖”则试图解决当社会组织特别是资本的力量兴起之后,如何保留施政的效率,但又不必牺牲国家自主性的问题。他认为国家与产业间的关系本就是相互依赖的,只是需要进一步建立制度化的合作,正式承认此种互赖,使此种相互依赖的关系得以“被治理”④。

埃文斯提出的“嵌入式自主”是发展型国家理论研究的一个里程碑。他区分了国家的两种理想类型,其中一端是“掠夺型”的,另一端则是“发展型”的,发展型国家具有“嵌入式自主”的特征,处于两者之间的则是“中间国家”,它们只能在某些行业中或在某段时间内对发展起帮助作用。国家类型与国家内部结构以及国家和社会的关系有关,国家结构主要指国家内部是否有完备的官僚制,国家与社会的关系主要是政商关系。但国家的干预是否得以生效还要由国家所扮演的“角色”决定,“任何产业的出现和生存在一定程度上取决于国家承担与该产业需求相一致的混合角色的能力”⑤。埃文斯归纳了国家可能扮演的四种角色:“监护人”(custodian)——国家将政策规制置于促进发展之先;“造物主”(demiurge)——国家对私人资本充满怀疑,用国有企业代替市场竞争;“助产士”(midwifery)——国家帮助孕育新生企业家群体;“丈夫”(husbandry)——引导并帮助私人企业家克服挑战。⑥ 他认为,助产士和丈夫型的混合策略将比监护人和造物主的混合策略更有效。

但是埃文斯的研究仍然存在一些尚待解决的问题。首先是国家自主性含义的不清晰,在大多时候他将完备的官僚制与国家自主性进行混用。如分析印度这一“中间国家”时,埃文斯仅凭印度具有“悠久的官僚传统”,就判定印度国家内部结构不是影响印度经济发展的主要原因。而“中间国家”这一类型的划分,本身就存在相当程度的模糊性,衡量标准并不确切。其次,从“嵌入式自主”到“绩效”的中间

---

① 参见彼得·埃文斯、迪特里希·鲁施迈耶、西达·斯考克波编:《找回国家》,方力维等译,北京:生活·读书·新知三联书店 2009 年版。

② 张振华:《发展型国家研究四十年:理论贡献、不足与展望》,《经济社会体制比较》2022 年第 4 期,第 179—187 页。

③ 乔尔·S. 米格代尔:《社会中的国家:国家与社会如何相互改变与相互构成》,李杨、郭一聪译,南京:江苏人民出版社 2013 年版,第 269 页。

④ Linda Weiss, *The Myth of the Powerless State: Governing the Economy in a Global Era*, New York: Cornell University Press, 1998.

⑤ Peter Evans, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton: Princeton University Press, 1995, p. 14.

⑥ Peter Evans, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, pp. 74-98.

过程、逻辑关系与作用机制到底为何,尚欠缺清楚的阐述。埃文斯重在阐述国家扮演的各种角色,而各种角色之间并不存在严格的互斥互补关系。国家在什么时段、什么行业中需要扮演什么角色是千变万化的,埃文斯选用几个国家在信息技术行业的参与作案例支撑,也降低了解释的效力。

二、自主性与嵌入性双重维度的提取和模型建构

通过对既有文献的梳理,我们发现,学界对"何种国家才能在后发现代化中发挥积极作用"这一问题的研究已有不少进展,但是相关研究仍然存在局限。"国家和社会的关联互动"与"国家自主性"应是同等重要的,现实中存在不少后发国家的自主性程度高,但却夺取过量资源、作出错误决策甚至阻滞现代化的情况。如果说国家自主性是国家在后发现代化中所需的一个关键"品质",那么学者们所指出的"国家与社会的联系"这一层面理应也有相应的概念分析工具,然而目前的研究却尚未清晰地提取出来。埃文斯"嵌入式自主"中的"嵌入"也主要为"自主"的修饰词,没有作为明确的要素贯穿于分析之中,导致在解释现实时出现偏误。

不过现有研究尤其是埃文斯的"嵌入式自主"仍旧提供了重要的思路与启发。本文认为"国家嵌入性"可以较为有效地表达国家在"国家与社会关系"层面的"品质","国家自主性"和"国家嵌入性"是决定国家在后发现代化中发挥何种作用的两个关键维度。因此首先需要对"国家自主性"和"国家嵌入性"作明确的概念辨析,并建立不同组合的坐标系。

本文所指"国家自主性"中的"国家"是在"state"意义上来说的,"自主性"则主要指国家对内层面的自主。国家作为一种组织,它抽取社会资源来维持自身运行,运用暴力或非暴力的手段促进自身所支持的经济基础的形成、发展和巩固,同时与阻碍自己、对自己有威胁的其他经济关系、社会势力进行斗争。因而实际上,国家拥有相对于经济统治阶级和整个社会的自主性。但这种自主性不是绝对的,存在高低之分。在后发国家中,高国家自主性意味着国家相当程度上能够按照自身的判断、意志和偏好作出决策,并有能力通过硬性和软性的行动渗透、改变、规制社会,让各公民个体、社会势力、集团或组织不管愿意与否都要执行国家的政策。这种渗透、改变和规制是在中性意义上讲的,包括反垄断、税收、再分配资源、提供公共物品等行为。低自主性则意味着国家作为行动主体一定程度上缺乏最终决策的权力和使社会有效执行的手段与能力。

国家的"嵌入性"是指有无制度化或非制度化的渠道、显性或隐性的力量来保证国家同社会接触沟通、对话协商、互动联系,以从社会中收集公民个体、各阶级阶层、各类集团或各种组织的信息、想法,并帮助社会改造和发展。如果这种渠道多、力量大,则意味着国家的嵌入性高;渠道缺乏、力量弱小则意味着国家的嵌入性低。高嵌入性不等同于国家更多的直接干预行为,因为干预与否、干预程度高低与产业的发展并不是绝对的正相关关系。国家的高嵌入性背后其实隐藏着与社会接触的广泛性,而不是只了解个体和特定集团及特定区域的信息、意愿和利益。如若只与部分社会力量联系、甚至只顾国家官僚集团自己的利益,则嵌入性低。

自主性和嵌入性的区别,可以用国王与其大臣的关系来类比。嵌入性指国王是否了解大臣的信息并听取他们的想法和意见;自主性则是指国王是否有能力作出自己最后的选择和决断,并且让大臣们去执行。需要注意的是,社会或部分社会力量的偏好与国家的最终决策一致时,并不一定代表着国家听命于这部分社会力量而没有自主性,还存在国家在高自主性下选择的偏好恰好与其偏好一致的情况。

我们可以在对这两个维度的区分的基础上创建一个坐标系(图 1),坐标的 X 轴代表国家的自主性程度,坐标的 Y 轴代表国家的嵌入性程度。显然,无论是国家的自主性程度还是嵌入性程度,都没有一个普遍认可的、能够精确量化的衡量指标,进行普遍加权是不可能的。但是依靠对两个维度程度高低的定义,不同后发国家根据实际表现沿轴可以大体上找到自己的位置,实现定位。X 轴、Y 轴结合起来的坐标系,被划分为四个象限——低自主性—高嵌入性(象限Ⅰ);低自主性—低嵌入性(象限Ⅱ);高自主

性—低嵌入性(象限Ⅲ);高自主性—高嵌入性(象限Ⅳ)。

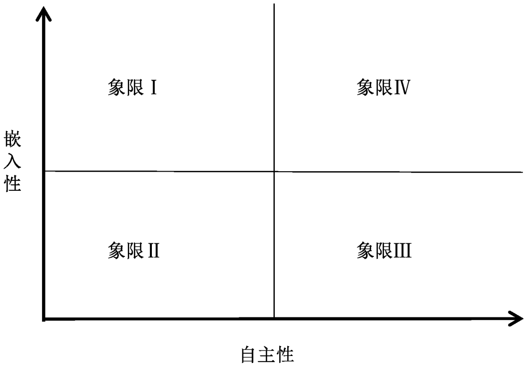

图 1 国家的自主性与嵌入性程度

处在不同象限的国家会导致不同的现代化绩效,也就是说,国家自主性和国家嵌入性的不同组合对现代化影响不同。本文选取产业升级和产业政策作为分析中介,从国家为资源自由流动消除障碍和集中资源帮扶战略产业两个面向,具体阐释“国家自主性”和“国家嵌入性”究竟是如何作用于后发现代化的。本文认为最佳区域是象限Ⅳ,它结合了较高的国家自主与较深的国家嵌入,最能在现代化进程中发挥积极作用;在其余象限,国家不仅很难承担起相应职责、完成资源配置的任务,甚至会对现代化起反作用。不过,如果一个国家离原点移动太远,也不利于现代化。我们假设,国家进一步沿着 X 轴向右移动或 Y 轴向上移动,现代化将陷入停滞。

三、国家自主性和国家嵌入性不同组合中的资源流向与现代化绩效

不断培育新的比较优势、逐层完成产业升级在一国现代化中发挥着关键作用。与发达国家相比,后发国家在国际市场中具有比较优势的一般只有劳动密集型产业。但劳动力素质、资本、技术等资源禀赋是随时间可变的。每个国家都可以主动去建构自己的优势,如努力增加资本存量、提高劳工素质以及促进科技知识在生产中的应用等,以超越当前禀赋的限制、发展更高附加值的产业,这才有后发国家崛起和迎头赶上的可能。

从资源配置的角度来看,国家至少需要做两方面的事情来培育比较优势、推动产业升级。一是改善公共基础设施,除硬件设施外,更重要的是“软性基础设施”,特别是提供公平竞争的市场环境,从而排除资源在不同产业之间自由流动的障碍,使资源被吸引到生产力高、回报率高的产业中,以推动产业自发地转型升级;另一方面国家要能够识别判断出当前的战略产业和需要优先发展的产业,并采取措施让资源更多地流向这些特定产业,加快其发展速度。当这些受扶持的产业壮大起来后,国家还需及时退出干预,以把有限的资源转移到新的、更重要的产业上。

在拥有不同程度自主性和嵌入性的后发国家中,资源的集中程度和主要流向存在较大差异,现代化的绩效也不同。

(一)低自主性/高嵌入性国家——无法集中资源或资源倾向落后产业

低自主、高嵌入一般出现在政治民主化较早开始的后发国家里,尽管民主化提升了国家的嵌入性,但却削弱了其自主性,使得国家难以作出并实施顾全长期的决策。后发国家的经济发展属于赶超型,且一般资金较为缺乏,发展无法全面突破,需要集中资源用于关键项目建设。由此,高嵌入性、低自主性要么导致国家受制于分裂动荡的政治或民众的高福利要求,无法集中有限的资源投向需要优先发展的产业,如 20 世纪下半叶的阿根廷;要么导致旧有的传统利益格局无法改变、资源根据产业报酬高低自由流动的市场环境无法形成,使大量资源持续投入到那些陈旧落后、效率低下的产业中,如印度。

后发国家通常面临沉重的历史包袱和复杂的现实矛盾,从外部直接引进的民主政治制度往往由于无法在本国内部找到支撑点而运作不畅,因而过早实行选举民主的后发国家大都会出现参与失序、党派林立、政治冲突极端化和政府更迭频繁等问题。加之以短期选票为目的的政党和民众的压力,导致国家嵌入性高、自主性下降。在全球信息流通的时代,嵌入性高、自主缺乏的国家易过分屈服于民众参照发达国家提出的经济主张和福利要求,那些原本用于扩大再生产的剩余被转而用于满足民众福利。而后发国家需要集中资源进行建设,几乎不可避免地要暂时牺牲民众的一些当期消费。“人们通过投资来建立和更换工厂,鼓励科研,制造新的机器或采用新的农业技术来提高经济生产力。花费在这些用途上的国家收入,就不可能用于保健、住房、社会保险和其他许多福利目的。”①与此同时,各种税负的大幅增加,也会导致本国企业丧失投资和创新的动力,更无法与他国企业竞争。因此,高嵌入、低自主的国家会拖累现代化的速度。

阿根廷曾一度被视作世界上最具增长潜力的新兴国家,在 20 世纪初其人均国民收入甚至排名世界前十。然而,作为拉美地区最早规定所有成年男性享有投票权的国家,阿根廷在经济发展上却陷入了走走停停的困境。伴随着民主化,阿根廷社会逐渐分裂对立,农牧业出口集团、工业资产阶级、中产阶级、劳工和强大的军方反复进行政治争夺,不同的社会集团运用自己的政治影响力去引导经济发展的方向,以期国家采取有利于自己的政策②。工会、政党甚至国家机器都成为各个集团在政治上进行争夺的工具,社会谈判、选举竞争甚至军事政变都是政治角力的体现。“真正的民主需要社会中不同群体之间权力平衡的改变,以及对大多数人负责人的体制”③。但是在阿根廷,各种集团和势力间的零和博弈造成不信任和合作失败,国家政策多次摇摆,呈现出“钟摆式”政治形态。其结果是不仅没有形成一个目标明确的合力参与国际竞争,反而从内部消耗着阿根廷的经济资源,直至现在阿根廷都没有摆脱依靠农牧产品出口的低质量发展模式。

庇隆当政时期,阿根廷曾全面实行进口替代工业化战略,将包括外资企业在内的大量企业国有化,对大地产制则采取让步政策④。进口替代战略导致国家创新能力不足,也延误了产业结构转型升级。而庇隆主义的兴起更是将阿根廷本就非常突出的劳工政治力量推向了一个巅峰,大量的资源被透支,用以支撑其庞大的民众主义目标⑤。“在再分配议程中增加一个积累项目往往比在积累项目中增加一个再分配议程更加困难。”⑥后发国家福利的改善必须建立在加速积累的基础上,但这种低自主、高嵌入模式却使阿根廷一直难以卸下高福利负担,并带来了民众的享乐主义、消费主义、文化迷失等一系列问题。石油危机之前,世界经济的总体繁荣促成了阿根廷经济的增长,然而当国际经济环境恶化时,其经济政策仍受社会冲突的影响而不能及时调整,整个 20 世纪 80 年代经济都处于停滞状态。进入 21 世纪后,阿根廷又多次因无法偿付巨额到期债务陷入危机。“阿根廷在过去几十年来经济状况持续恶化,尤其是 2023 年高达 160%的通货膨胀、低外汇储备、按美元计算阿根廷货币大幅贬值 77.89%的比索,经济增长率在拉美国家之中垫底(预计为-3%),还背负国际货币基金组织 440 亿美元的债务。”⑦国家政策的

---

① 加布里埃尔·A.阿尔蒙德、小 G.宾厄姆·鲍威尔:《比较政治学:体系、过程和政策》,曹沛霖等译,北京:东方出版社 2007 年版,第 420—421 页。

② 房连泉:《庇隆时期的社会政策——兼论阿根廷福利民粹主义传统的影响》,《国际经济评论》2015 年第 6 期,第 55—76 页。

③ E.布拉德福德·伯恩斯、朱莉·阿·查利普:《简明拉丁美洲史:拉丁美洲现代化进程的诠释》,王宁坤译,北京:世界图书出版公司 2009 年版,第 322—323 页。

④ 尹保云:《现代化通病:二十多个国家和地区的经验与教训》,天津:天津人民出版社 1999 年版,第 172—173 页。

⑤ 董国辉:《阿根廷现代化道路研究——早期现代化的历史考察》,北京:世界图书出版公司 2013 年版,第 148 页。

⑥ Peter Evans, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, pp. 239-240.

⑦ 路虹:《“休克疗法”治得了阿根廷的病吗?》,《国际商报》2024 年 1 月 11 日第 4 版。

左右摇摆和经济持续衰退,阿根廷与发达国家和东亚工业化国家和地区的差距越拉越大。

印度则呈现出低自主、高嵌入模式的另一种表现类型,较早的政治民主化成为旧有利益集团保护自身的工具,种姓、宗教、民族、阶层划分等权力关系基本都原封不动地保留下来,并借助票选民主和“过于先进”的法律体系进一步固化,使得关键的改革无法推行,成为工业化的巨大障碍。

独立后印度在政治上选择了西方式的议会民主,经济上仿照苏联实行计划经济和国有化。但印度推行的土地国有化改革带有明显的阶级调和和政治妥协色彩,在有地者的抵抗和阻挠下,改革速度渐渐慢了下来,土地依旧集中在少数私人手中,庞大的农业部门生产效率低下,无法为重工业和基础设施建设提供充分支持。① 印度工业化在经历了前三个“五年计划”的推进后,就因资源不足陷入发展缓慢的瓶颈期。1991 年印度开始进行市场经济体制改革,但却走向了一条绕过第二产业直接发展服务业的“去工业化”道路,服务业而非制造业逐渐成为国民经济的支柱,呈现出一般只有在发达国家才能看到的“后工业化”产业结构。1990 年至 2003 年期间,服务业占印度国民生产总值的比例从 40.9%上升为 51.2%,而同一时期内的工业占比则从 27.6%倒退为 26.6%。② 尽管印度的高端技术产品和高端服务业在世界范围内都具有竞争力,但对于印度这样的人口大国而言,服务业难以为经济发展提供持续动力,工业品的外部依赖、就业机会不足、整体效率低下、产业缺乏联动、社会整合乏力等都是工业欠账带来的系统性问题。2014 年后莫迪政府推出旨在推动工业化进程的“印度制造”计划,也只取得了局部成功,印度的现代化进程至今仍然举步维艰。

印度工业化难以推进正是嵌入性过高、自主性不足带来的既得利益制度化所致。由于曾经土地改革的失败加之“产权神圣”的庇护,印度的地主们肆意结成联盟共同抬价,造成印度工业征地成本远超其经济发展水平,也导致大量劳动力无法向工业部门转移。而严密的工会组织与票选民主的结合,使印度的劳工享受全方位的劳动权利和保护,而资方的行为则被劳动立法严格限制。以小店主、小厂主为代表的小资产阶级也是不容忽视的政治力量,他们人数众多并利用选举促使国家出台有利于小生产的政策。印度历届政府都指定很多种产品专门保留给小型工业生产,在 800 多种保留给小型工业生产的产品中,有大约 200 多种是小型工业根本没有条件生产的,而大型中型企业又不许进人这些生产领域,结果只好依靠进口。③

由于民主制度对上述利益团体的制度化保护,印度的现代化始终受制于国家自主性不足、国家能力孱弱、社会利益集团势力过强的问题,无法将国家的目标和方针转化为现实。这种低自主、高嵌入模式既阻碍了国家对社会进行整合,也阻碍了社会内部通过市场进行自发的整合,资源无法按照市场规律进行有效的配置。

(二)低自主性/低嵌入性国家——资源倾向强势集团或分利集团

低自主性、低嵌入性国家一般表现为国家受社会部分强势集团牵制,缺乏根据社会全体和长期目标做出决策的能力,国家与社会的联系是一种只针对部分力量的排他性联系。在低自主、低嵌入的国家,国内资源大部分都流向经济强势集团或固有的分利集团手中,如大型财阀、显赫家族、部族族群势力、宗教宗族势力。他们要么占有大量资源甚至掌握着命脉产业,进而影响国家政策,要么拥有广泛的社会权力和政治影响力,分散国家的权威、不听国家的调遣,妨碍全国统一市场的形成。他们以自身利益最大化为目标,经营活动主要集中于能迅速增值的流通领域,而不是先进和关键的产业。

政治精英屈服于经济上有支配势力的家族或集团、国家很大程度上受“财阀”牵制和捆绑以至于无力关注社会全体,是低自主性、低嵌入性国家的常见模式。这些强大的经济势力有可能是政权建立前就

① 金永丽:《印度现代化进程与社会分层演变》,济南:济南出版社 2015 年版,第 313—314 页。

② 毛克疾:《“印度制造”的双重困境——印度工业化的曲折道路》,《文化纵横》2019 年第 3 期,第 18—28 页。

③ 赵鸣歧:《印度之路:印度工业化道路探析》,上海:学林出版社 2005 年版,第 204—205 页。

形成的显赫家族、大地主或大资产阶级,政权成立后国家未选择对其打击而是拉拢,也有可能是政权建立后随经济发展壮大起来的超大规模企业。强势的利益集团与政权结成密集的人脉关系网,进而能够影响到国家政策的制定甚至是某些政府官员的升降去留。它们吞噬大量经济资源,垄断和掌控国家经济,而以利润最大化为导向的企业则把资本投入那些快速获得高回报的产业或能迅速增值的领域,导致产业发展的不协调。强势财富集团的长期垄断还会抑制技术创新、破坏公平的竞争市场,造成中小企业的生存环境被挤压,拉大社会的贫富差距。

因政治权力分散导致的低自主性、低嵌入性国家则主要集中在现代国家构建未能完成的地区,如非洲国家。在未完成民族融合与民族国家建构的状态下,许多非洲国家就引进西方的政治制度和政党制度,进一步加剧了族群之间的竞争和冲突,导致国家自主性和国家治理能力低下。以尼日利亚为例。历史上尼日利亚长期受英国殖民,为尽可能用最小的成本获取最大的收益,英国以原有地域和部落为基础实行间接统治,并未触及传统的权威机构,形成了部族势力强大、国家力量弱小的局面。1960 年尼日利亚独立后,各大区继续实行联邦下的自治,从而延续了原有的地方部族政治,北方的豪萨族、南方的约鲁巴族和伊博族三大部族,对政府的经济和政治活动拥有巨大影响,抑制了尼日利亚的政治统一与民族一体化。作为非洲实行多党民主政治的典型国家,虽然尼日利亚的中央政府结构具有现代形式,但政治权力却由各部族机构来行使,各个政党都分别代表着不同族群的利益,国家成为族群之上的非中心化权威。①

权力极为分散化的国家难以深入社会汲取足够的资源,也不具有自主制定和在全国推行决策的能力。尼日利亚在部分时段甚至需要通过赤字和债务来维持官僚系统运转,这增加了经济的无效率且进一步降低了国家的渗透能力。“没有谁真正把尼日利亚的国家利益作为全体人民的共同利益来理解和维护,人们只是有部族的观念、地区的观念、政党的观念,为本部族利益、地区利益谋利并以此为标准来决定政治态度和政策措施。”②部族观念和地方势力妨碍了全国统一市场的形成,劳动力、土地、资本、技术、产品等都不能自由地流动和交换。部族冲突又使得经济决策政治化,由于担心部族的反对会威胁政权稳定,国家不得不赋予部族精英大量资源来换取其支持,严重限制了国家发展目标的落实。例如 1962—1979 年,尼日利亚政府优先考虑的议题,主要目标都在于增强北方豪萨族的力量。1994—1995 年尼日利亚全国宪法大会制定的新宪法以“分区制”和“总统轮换制”为核心,全国被划分为东北、西北、西南、东南、中部、南部六大选区,规定总统等重要职位轮流从这六大选区的候选人中产生。新宪法明显将总统职位族体化,导致国家首脑的权威四分五裂,尼日利亚宪政转型出现严重倒退。③

近年来,尼日利亚经济依靠石油工业总体保持了增长,但经济结构单一、农业发展落后、基础设施薄弱仍将长期制约尼日利亚经济的健康发展。④ 其他非洲国家的问题比尼日利亚有过之而无不及。2019 年非洲的人均 GDP 只有 2000 美元,远远低于世界平均水平的 11300 美元(发展中经济体人均 GDP 为 5500 美元)。⑤ 非洲经济增长的驱动力单一、脆弱,截至目前其出口仍然以燃料、矿石、农产品等初级原料为主。国家低自主、低嵌入性是非洲经济无法真正腾飞的主因。

(三)高自主性/低嵌入性国家——资源倾向官僚集团和强制组织

就生产或消费的组织分类来说,国家主要是一种非生产性组织。它通过各种方式从社会生产部门

---

① 刘晨:《利益集团、权力结构与发展政策——对非洲国家经济发展的启示》,《世界经济与政治》2019 年第 6 期,第 126—154 页。

② 刘鸿武:《从部族社会到民族国家》,昆明:云南大学出版社 2000 年版,第 179—180 页。

③ 程迈:《坎坷动荡转型路:尼日利亚的宪法改革与教训》,北京:中国政法大学出版社 2013 年版,第 216 页。

④ 李安山:《非洲梦——探索现代化之路》,南京:江苏人民出版社 2013 年版,第 567 页。

⑤ World Economic Situation and Prospects, United Nations, January, 2020.

中抽取资源,而这些资源首先要用来维持官僚系统和强制组织的正常运行。官僚集团的利益和社会的整体利益也不完全一致,前者更关注的是维持或增强其权威、政治生命以及对社会的控制。而如果一个行为者拥有比对方多得多的权力,它“也许更可能通过武力威胁或使用武力而不是自愿交换来实现自己的利益”,这样便可以“毫不费力而不是花很大代价就能得到很多”。① 因此,国家的高自主性和权力集中可能导致对社会资源更强的攫取行为,大量资源被用于消费,而不是投入到物质生产和社会建设中去。

高自主、低嵌入国家大致可以分为两类,其中一类并不以经济发展和社会进步为目的出台政策,而是考虑怎样汲取更多资源来满足自身的利益。在这类国家中,只有依附于政权并向其输送利益的企业才能取得特权得以生存。不健康的利益绑定关系、不可预测的政治规则和决策环境,成为产业发展的绊脚石。然而,不论是资源的抽取还是政策的执行都需要通过社会。社会逐渐增加的或显性或隐性的抵抗会增加统治管理的成本,导致国家需要汲取更多资源来增设强制力量或维持强制力量的忠诚,形成恶性循环。

还有一类是通过对丰富资源的售卖来运转经济,国家是资源售卖的控制者和收入的分配者,社会基本不具备与国家“讨价还价”的能力。以海湾地区的沙特阿拉伯为例。沙特阿拉伯王国产生于一个部落社会,各部落酋长影响力很大。但在 20 世纪三四十年代沙特发现石油并开始商业生产后,部落酋长和有实力的商贾们逐渐失去了他们的权力以及作为政治联盟组成部分的重要性,因为石油收益的增加使王室家族的自主性增加,王室有条件拓展中央行政机构并在其中把持关键职位。② 同时,石油开采带来的财富以及石油国有化运动也极大地削弱了国家对社会整体的依赖。至 20 世纪 70 年代,国家已经基本卸下了从社会汲取资源的重担,塑造起强大的管控力量和超高的自主性。国家拿走石油开采权,用获得的财富供养数量庞大的公职人员并分予民众以维护政权稳定。据统计,沙特公职人员的工资开支差不多占到国内生产总值的三分之一。③ 另据科威特国家银行统计,2009 年海湾君主制国家公共部门中就职的民众数量占整个地区就业人口的 58%,其中卡塔尔超过 90%,科威特占 84%,沙特超 50%,而这一比例还在持续增加。④ 另一方面,国家向民众提供免费教育和免费医疗、住房贷款、基本食品和商品的价格补贴等福利。虽然经济利益没有实现平均分配,但社会对国家的依赖大幅提高。

总之,国家利用石油开采权占据了绝对主导地位,却并不需要活跃的社会经济来提供税收,由此沙特逐渐形成了高自主性、低嵌入性的国家模式。尽管在石油经济的推动下,沙特阿拉伯从以往贫穷落后的经济面貌一跃步入世界高收入国家之列,但这种模式也造成了许多深层次的发展问题,影响了长远的现代化进程。首先是人力资源分配的不平衡,沙特公务员每月平均工资是私营部门的三倍左右,且拥有各种隐形收入,大部分民众直接或间接地在公共部门就业,缺乏经营私营企业的积极性。而为数不多的私营企业,往往和王室有着千丝万缕的关系或本身就由王室家族成员来经营。⑤ 由此造成沙特经济结构失衡,产业单一化且升级困难,国家的经济容易受到油价和市场波动的影响,呈现出相当程度的脆弱性。沙特经济目前仍依赖石油出口,石油出口额占沙特国内生产总值的 40%、政府收入的 80%以上。⑥

---

① 曼瑟·奥尔森:《权力与繁荣》,苏长和等译,上海:上海人民出版社 2005 年版,第 49 页。

② 乌兹·拉比编:《变化的中东部落与国家》,王方、王铁铮译,北京:社会科学文献出版社 2020 年版,第 117—118 页。

③ I. Y. Qasem, Neo-rentier Theory: the Case of Saudi Arabia (1950-2000), faculty of social & behavioural sciences, Leiden University, 2010, pp. 90-91.

④ 田宗会:《“食利契约”与海湾君主制国家的现代福利社会》,《阿拉伯世界研究》2019 年第 5 期,第 77—90 页。

⑤ 陈德成:《中东政治现代化理论与历史经验的探索》,北京:社会科学文献出版社 2000 年版,第 429 页。

⑥ Fahad Nazer, “Will US-Saudi ‘Special Relationship’ Last?,” *Al-Monitor*, April 8, 2016, http://www.agsiw.org/will-us-saudi-special-relationship-last/.

其次,石油的所得收入大部分被用来消费,而不是投入工业生产,除石油外的产业和经济进一步萎缩,从而加剧了对外部市场的依赖,众多商品和设备都需进口。最后,国家提供的名目齐全的福利保障使许多人逐渐滋生了享乐主义情绪,“这种风气也被带进了大学校园,大学生对枯燥乏味的理工科专业缺乏钻研和探索精神,使海湾六国本来就缺乏专业技术人员的状况日益严峻”。①

直接售卖资源可以获得大量的短期收益,沙特政府的年财政收入可能比部分发达国家都高上许多,但长远来看这种模式终究不够稳定持久。近年来,沙特等海湾国家开始推行经济转型和治理变革,沙特在 2016 年提出“2030 愿景”,以推动产业多元化、降低财政负担,致力于转变为以市场为基础、以资源为辅助的经济模式。改革需要有足够的推力,能否提高国家的嵌入性,是经济改革计划成功与否的关键。

(四)高自主性/高嵌入性国家——资源倾向战略产业和先进产业

现代化的实现是一个和产业不断升级、产业结构愈发优化同步的过程。而“不同的产业结构不仅意味着不同的产业资本密集度,还意味着不同的最优企业规模、生产规模、市场范围、交易复杂程度以及不同的风险种类”。② 因此,产业的拾级而上通常伴随着对软硬基础设施的要求的变化,否则便会增加运行和交易的成本,影响产业自发转型升级。后发国家往往存在资本短缺和资本分散的问题,高自主性让国家能够汲取分散资源投资交通等基础设施建设。对于制度、法律、市场规则等无形基础设施的改进来说,国家的干预与改革更是必不可少。制度、规则的改革很多时候是触动政权内外既得利益的,若缺乏自主性与嵌入性,国家改进软性基础设施的动力便会不足,甚至不知道需做哪些改进。

除基础设施建设外,国家还需要引导产业升级的方向并适时提供帮助。分散的企业和个体很难从整体上对当前亟需发展的产业类型作出判断,就算有足够的敏锐性和判断力,也难有实力去生产。而中高端产品的生产成本高,企业一般都望而却步。此外,离前沿科技越近,就越难从发达国家引进成熟的技术。在自主研发的成功率和收益率都无法保证的情况下,企业往往不愿对新产品和新技术研发进行投资,反而会组成利益集团游说政府。这时便需要国家运用关税、补贴等手段调动资源保护战略产业或新兴产业的发展。而当产品已取得竞争力之后,国家还要能及时从对资源配置的“好意”扭曲中退出。

因此,唯有兼具较高程度自主性和嵌入性的国家,才能在排除资源自由流动障碍和促进资源流向战略产业这两方面发挥积极作用。高嵌入性可以使国家获得广泛的信息来源、凝结多方智慧的判断力和帮助社会克服问题的意愿;高自主性则保证国家免于社会碎片化的捕获,使国家具备不被利益集团左右的中性立场、关心大局的长远视野和推行方针政策的贯彻能力。战后相当一段时间内的韩国就是凭借较高的国家嵌入性和自主性,带动经济腾飞的。

朴正熙执政后,韩国建立起权力集中的强势官僚机构,提升了国家凝聚力和自主性,国家的资源汲取能力随之提高,为投资基础设施提供了条件。政府以产业政策为导向,实行对基础设施的精准投资。在发展轻工业时期,基础设施建设的重心放在高速公路交通陆路运输和通信设备方面。而当发展的重心转向重工业时,韩国便重点建设大型工业园区、拓展铁路货运网络,并大力改善用水和电力供应设施。20 世纪末,随着科学技术成为经济新的突破口时,政府的基础设施建设又围绕科学技术研究园展开,以集合各类技术研究机构。③ 与此同时,韩国政府还持续完善“软性”的基础设施,如根据经济发展的需要及时修订有关法律、稳步提升公共教育经费占国民生产总值的比例、完善体制机制等。为支援和培育特定产业,韩国政府在 1967—1971 年制定了一系列法律。④ 为促进市场公平竞争,1980 年韩国发布《限制垄断及公正交易法》,明确界定了垄断产品、垄断者和非公正交易行为的范围。至 20 世纪末,韩

① 王铁铮主编:《世界现代化历程》中东卷,南京:江苏人民出版社 2012 年版,第 245 页。

② 林毅夫:《新结构经济学——重构发展经济学的框架》,《经济学(季刊)》2011 年第 1 期,第 1—32 页。

③ 赵利济:《韩国现代化奇迹的过程》,长春:吉林人民出版社 2006 年版,第 106—151 页。

④ 宋成守:《韩国现代化之路——工业化和技术革命》,李姗、李莹译,北京:中国科学技术出版社 2023 年版,第 51 页。

国又制定了《科学技术创新特别法》,以促进新技术发展。

韩国的产业升级并不是一个纯自发的过程。政府成立经济企划院,从 1962 年起以每五年为期制定经济计划,并为各个五年计划选择产业方向、制定目标明确的产业政策。起初韩国工业基础薄弱、资源短缺、市场狭小,只有低价的劳动力资源可资利用,因此国家鼓励发展轻纺工业等劳动密集型产业,成立韩国贸易协会和出口促进联合委员会,并制定一系列刺激出口的措施,对相关企业进行倾斜性扶持。当 20 世纪 70 年代经济发展的重心转移至重化工业后,韩国政府设立了"重工业推进委员会",对钢铁、石化、机械、金属及电子工业中的主体企业提供了种种优惠。为集中资源,韩国颁布了《国家投资基本法》,民间的储蓄资金被强制性地动员起来参与到对重化工业的投资中。1974—1981 年,国民投资基金共计筹集 6734 亿韩元,其中 50%—60%投资到重化工业部门①。除各种显性支持外,国家还实行了压制性的劳工政策,如限制工会和罢工等来降低生产成本。进入 20 世纪 80 年代后,韩国又将产业重点转向技术密集型产业,抓住科技革命的机遇发展信息、微电子、生物、精密机械和新材料等高新技术产业,加大对科研和技术的投资力度,推动产业结构向更高级发展。为实现韩国在全球新一轮工业革命中的"领跑",2013 年后,韩国政府提出了实施"创造经济"的创新战略发展思路,出台《制造业创新 3.0 战略》及其实施方案,通过推出多项政府扶持计划、制定智能制造技术发展路线、扶持中小企业进行智能化改造等举措,旨在确立韩国先进制造业的全球领先地位。据国际货币基金组织统计数据,1980—1997 年韩国的 GDP 平均增速达到 8.52%,1998—2017 年的 20 年间,其 GDP 的平均增速也有 4%,是后发国家快速发展的典范。②

四、结　语

探讨现代化进程中的国家与社会、国家与经济发展关系的理论范式林林总总,例如强/弱国家、强/弱社会模型,国家发展意愿与发展能力模型,国家功能范围和制度能力模型,国家专制权力和基础权力模型等。但历史经验告诉我们,现代化的不同时段,所需的政府大小、强弱和国家的干预范围、干预程度,以及国家专制和基础权力的高低并非固定值,需要契合自身的历史和现实国情,并适应内外环境的变化而调整。

本文建构的国家自主性和国家嵌入性模型,在一定程度上克服了时间上的效力变动问题。对于任何时段的国家尤其是后发国家而言,从始至终都需要较高的自主性和嵌入性。两者的结合保证国家在不同的时间段中能尽量作出最佳判断,从而制定并贯彻实施正确的决策。如此国家和社会才能各司其职、互相配合,推进现代化逐步实现。需要指出的是,国家自主性不能与理性的国家行为划等号。较高的国家自主性和国家嵌入性有利于后发国家的现代化,但如果将自主性或嵌入性推到极致,即选择退出市场战略、国家全盘接管社会,则会适得其反。这已被一些后发国家的现代化历程所证实。

当然,以产业升级和产业结构作中介机制、以资源配置为视角来论证国家自主性和国家嵌入性组合的不同类型对现代化的影响,也有一定局限。现代化是一个包括政治、经济、社会、文化和价值观念等多方面变革的过程,如工业化和现代经济增长、政治民主化和法制化、城市化、宗教世俗化、教育普及化、人的现代化等。产业与资源配置的研究视阈,尚不能反映全貌。因此,相关研究仍需进一步深化。

此外,关于后发国家自主性、嵌入性高低不同的影响因素,自主性、嵌入性的变动性,及提高自主性和嵌入性的方法等,也有待进一步讨论。影响后发国家自主性和嵌入性程度的因素很多,除社会结构、政策体制、民族主义和历史文化等内部因素外,地缘政治等外部环境也会产生重要影响。国家与社会是互构的,社会会随时间发生变化,国家的自主性和嵌入性程度自然也不是固定不变的常量。一个高自

① 宋成守:《韩国现代化之路——工业化和技术革命》,第 63 页。

② 齐冠钧:《未来韩国经济发展战略、前景及对中国的影响》,《东北亚经济研究》2022 年第 4 期,第 45—55 页。

主、高嵌入的国家有可能逐渐变为低自主性或低嵌入性国家。对后发国家来说,对部分产业资本的偏重是必要的,符合社会的整体和长远利益。然而,完成资本积累阶段后,如果国家被发展起来的利益集团左右,不能适时提高民众的收入和消费能力、扩大中等收入群体,也会阻滞现代化的深化。同时,一个自主缺乏或嵌入缺乏的国家也可以通过改革等方式提高自身的自主性或嵌入性。后发国家应保持适度的国家自主性和嵌入性,持续推动现代化成长。

The Relationship Between the State and the Rise and Fall of Late-modernization: An Analysis Based on State Autonomy and State Embeddedness

Sun Daiyao, Diao Weiqi

(*School of Marxism*, *Peking University*, *Beijing* 100871, *China*)

Abstract: State autonomy and state embeddedness are two key factors that influence the success or failure of the late-modernization of a country, but neither state autonomy nor state embeddedness can play its role alone. This paper is intended to construct a model of state autonomy and state embeddedness, and analyze their impact on modernization from the perspective of resource allocations, with industrial upgrading and industrial structure as the intermediary. Through the case study, it is found that different types of combinations determine the modernization performance of latecomer countries. It is difficult for the countries with low autonomy and high embeddedness to break the pattern of inherent interests. The countries with low autonomy and low embeddedness cannot prevent their resources from flowing to powerful groups or profit-sharing groups. The countries with high autonomy and low embeddedness tend to draw resources for their own consumption or the overall welfare consumption. And the countries with a high degree of both autonomy and embeddedness can control the resources and make them flow to the strategic and advanced industries, which is more conducive to modernization.

Key words: state autonomy; state embeddedness; late-modernization; resource allocation; industrial policy

(责任编辑　管　琴)